

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Peran Pemerintah Daerah**

##### **1. Pengertian Pemerintah Daerah/Kabupaten**

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Siswanto menjelaskan Undang-Undang tersebut antara lain :

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.<sup>23</sup>

Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Menurut Suhady dalam Riawan (2009) Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan

---

<sup>23</sup>. Sunarno, Siswanto, 2008, Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Sinar Grafika Offset, Jakarta. Hlm. 54

sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja.<sup>24</sup>

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Negara Tahun 1945.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu

---

<sup>24</sup>. Tjandra, Riawan, 2009, Hukum Keuangan Negara, Cetakan Ke-II, Penerbit P.T. Gramedia Widiasarana, Jakarta. Hlm. 197

hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi seluas-luasnya daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antarpemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.

Sebagaimana telah disebut di atas undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah. Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Kedua Tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Kedua Tahun 2000

Undang-Undang Dasar 1945 pasca-amandemen itu mengatur mengenai pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, pada pasal 18 ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Pasal 18 ayat (6) menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Sesuai dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada undang-undang pemerintahan pusat. Siswanto berpendapat bahwa konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemikiran-pemikiran tersebut antara lain :

*Pemikiran pertama*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta,

prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. *Pemikiran kedua*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.<sup>26</sup>

Seiring dengan prinsip di atas, dan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Artinya, mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah. Artinya, harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

---

<sup>26</sup>. Sunarno, Siswanto, 2008, Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Sinar Grafika Offset, Jakarta. Hlm. 8

## 2. Pengertian Peranan Pemerintah

Setiap manusia dalam kehidupannya masing-masing memiliki peran dan fungsi dalam menjalankan kehidupan. Dalam melaksanakan perannya, setiap manusia memiliki cara atau sikap yang berbeda-beda. Hal ini sangat dipengaruhi oleh latar belakang kehidupan sosialnya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2010), menjelaskan pengertian peran sebagai berikut:

- a. Peran adalah pemain yang diandaikan dalam sandiwara maka ia adalah pemain sandiwara atau pemain utama.
- b. Peran adalah bagian yang dimainkan oleh seorang pemain dalam sandiwara, ia berusaha bermain dengan baik dalam semua peran yang diberikan.
- c. Peran adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.

Peran merupakan aspek yang dinamis dalam kedudukan (status) terhadap sesuatu. Apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran.<sup>27</sup> Konsep tentang peran (*role*) menurut Komarudin (1994) yakni sebagai berikut :

- 1) Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen
- 2) Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status
- 3) Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata
- 4) Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya
- 5) Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat

---

<sup>27</sup>. Suharto, Edi. 2006. Kebijakan Sosial, Makalah Seminar. Bandung di akses pada tanggal 26 januari 2015

Dari sudut pandang yang lain, peranan adalah tindakan yang dilakukan seseorang atas sekelompok orang dalam suatu peristiwa (Poerwadarminta, 1995). Dari berbagai pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan mengenai pengertian peranan dalam hal ini peran pemerintah dalam melaksanakan fungsi dan tujuannya dalam pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan pengaturan masyarakat. Dapat dijelaskan bahwa peranan merupakan aspek dinamis dari kedudukan apabila seseorang melaksanakan hak-hak serta kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka ia telah melakukan sebuah peranan.

### **3. Tugas dan Fungsi Pemerintah**

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula

institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat.<sup>28</sup> Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau adalah konflik kontrak sosial (*social contract*). Adanya kontrak social tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.<sup>29</sup>

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu system ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama.<sup>30</sup> Osborne dan Gaebler bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.<sup>31</sup>

Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak

---

<sup>28</sup>. Garna, 1996. *Ilmu–Ilmu Sosial Dasar Konsep Posisi*. Bandung : Program Pascasarjana Unpad. Hlm. 56

<sup>29</sup>. Sumardjo, Jakob dan Saini K.M. 1986. *Apresiasi Kesustraan*. Jakarta: Gramedia. Hlm. 15

<sup>30</sup>. Al Rasyid, 2000: *Statistik Sosial*, Program Pascasarjana, UNPAD, Bandung. Hlm. 15

<sup>31</sup>. Ibid Hlm. 192



masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan Van Poelje menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum.<sup>32</sup> Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu : *pertama*, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; *kedua*, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintahan hadir Karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat. mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi,

---

<sup>32</sup>. Hamdi, Mukhlis. 1999. Desen tralisasi dan Pembangunan Daerah. Makalah pada lokakarya Pengembangan Kemampuan Pemda TK II. Jakarta. Hlm. 51

mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan *civil*.<sup>33</sup>

Sejalan dengan itu, Kaufman menyebutkan bahwa:

Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.<sup>34</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

*Pertama*, menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.

*Kedua*, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokgontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.

*Ketiga*, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.

*Keempat*, melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.

*Kelima*, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sector kegiatan yang produktif, dan semacamnya.

---

<sup>33</sup>. Ndraha, Taliziduhu. (1999). *Pengantar Teori Pembangunan Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Rineka Cipta. Hlm. 70

<sup>34</sup>. Miftah, Thoha (1995). *Perilaku Organisasi Konsep Dasar Dan Aplikasinya*, Jakarta : Raja Grafindo Persada. Hlm. 101

*Keenam*, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

*Ketujuh*, menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup hidup, seperti air, tanah dan hutan.<sup>35</sup>

Lebih lanjut di bagian lain Rasyid, menyatakan bahwa tugastugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.<sup>36</sup>

Oleh Ndraha, fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkus menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:

Pertama, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai provider jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.

Kedua, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.<sup>37</sup>

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang

---

<sup>35</sup>. Rasyid. 2000. Makna Pemerintahan, Jakarta : Yarsif Watampone. Hlm. 13

<sup>36</sup>. Ibid Hlm. 56

<sup>37</sup>. Ibid. Hlm. 75

berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

### **B. Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat**

Pembangunan merupakan suatu usaha yang dilakukan untuk meningkatkan dan memajukan kehidupan masyarakat dan warganya. Sekurangnya terdapat tiga komponen penting yang selalu terlibat dalam perencanaan dan pembinaan pedesaan (Sairin, 2002), yaitu perencana, agents dan masyarakat yang dijadikan sasaran. Perencana adalah mereka yang secara teoritis mengembangkan konsep, strategi dan metodologi, yang dipandang dapat diandalkan dalam upaya mencapai tujuan pembinaan masyarakat itu. Mereka ini adalah kumpulan orang yang duduk di belakang meja, berpikir, merumuskan dan kemudian mencoba melaksanakan pikiran dan gagasan itu untuk agents yang telah mereka siapkan lebih dahulu. Agents ini umumnya adalah petugas yang berusaha menerjemahkan ide dan pikiran pada perencanaan itu kepada masyarakat yang menjadi sasaran pembinaan.

Para agents ini umumnya adalah kaki tangan perencana yang mungkin berasal dari luar atau dari dalam masyarakat yang dijadikan sasaran, sedangkan masyarakat yang menjadi sasaran pembinaan adalah unsur penerima gagasan. Umumnya mereka menunggu dan seringkali bersifat pasif. Pemberdayaan masyarakat merupakan suatu upaya untuk memberikan

kekuasaan agar suara mereka (masyarakat) didengar guna memberikan kontribusi kepada perencanaan dan keputusan yang mempengaruhi komunitasnya (Foy,1994).

Pemberdayaan masyarakat bertujuan untuk membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berpikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan. Kemandirian masyarakat merupakan suatu kondisi yang dialami oleh masyarakat yang ditandai dengan kemampuan memikirkan, memutuskan serta melakukan sesuatu yang dipandang tepat demi mencapai pemecahan masalah yang dihadapi dengan mempergunakan daya/kemampuan yang dimiliki. Dalam implementasi pemberdayaan masyarakat terdapat lima indikator keberhasilan, yaitu:

Pertama, berkurangnya jumlah penduduk miskin. Kedua, berkembangnya usaha peningkatan pendapatan yang dilakukan oleh penduduk miskin dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Ketiga, meningkatnya kepedulian masyarakat terhadap upaya peningkatan kesejahteraan keluarga miskin di lingkungannya. Keempat, meningkatnya kemandirian kelompok yang ditandai dengan makin berkembangnya usaha produktif anggota dan kelompok, makin kuatnya permodalan kelompok, makin rapinya sistem administrasi kelompok serta makin luasnya interaksi kelompok lain di dalam masyarakat. Kelima, meningkatnya kapasitas masyarakat dan pemerataan pendapatan yang ditandai oleh peningkatan pendapatan keluarga miskin yang mampu memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan sosial dasar.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>. Gunawan Sumodiningrat, 1999. Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 152

## C. Tinjauan Teori Pegaraman

### 1. Pengertian garam

Garam merupakan salah satu kebutuhan terpenting dalam kehidupan sehari-hari. Pembuatan garam sebagian besar dilakukan secara tradisional oleh petani rakyat disamping oleh perusahaan garam industri. Dari segi kualitas produksi garam dalam negeri masih belum memenuhi syarat kesehatan, terutama garam yang dihasilkan dari petani garam, sebab mutu garam umumnya dibawah mutu II menurut spesifikasi SNI/SII No.140-76.

Garam adalah benda padat berwarna putih berbentuk Kristal yang merupakan kumpulan senyawa dengan bagian terbesar *Natrium Chlorida* (>80%) serta senyawa lainnya, seperti *Magnesium Chlorida*, *Magnesium sulfat*, dan *Calcium Chlorida*. Sumber garam yang didapat di alam berasal dari air laut, air danau asin, deposit dalam tanah, tambang garam, sumber air dalam tanah.<sup>39</sup>

Komponen -komponen tersebut mempunyai peranan yang penting bagi tubuh manusia, sehingga diperlukan konsumsi garam dengan ukuran yang tepat untuk menunjang kesehatan manusia. Konsumsi garam per orang per hari diperkirakan sekitar 5-15 gram atau 3 kilogram per tahun per orang.

Menurut Desrosier (1988), ada tiga sumber utama garam, yaitu :

- a) Garam solar ialah garam yang diperoleh dengan cara penguapan dari air garam baik yang dari laut maupun yang dari danau garam daratan.
- b) Tambang garam atau garam sumber ialah garam yang biasanya dinyatakan sebagai batu garam, diperoleh dari pertambangan yang

---

<sup>39</sup>. Burhanuddin. 2001. Strategi Pengembangan Industri Garam di Indonesia, Kanisius, Yogyakarta. Hlm. 103

beroperasi sedalam seribu kaki atau lebih dibawah permukaan bumi.

- c) Garam yang diperoleh dari penguapan dengan sinar matahari mengandung kotoran kimia dan mikrobial halofilis yang toleran terhadap garam. Garam tambang atau garam sumber pada umumnya bebas dari kontaminasi organisme ini.<sup>40</sup>

## 2. Jenis Dan Manfaat Garam

Garam terdiri dari beberapa jenis dan memiliki banyak manfaat.

Adapun jenis-jenis garam yaitu sebagai berikut:

### a. Garam industri

Garam industri yaitu jenis garam dengan kadar NaCl sebesar 97% dengan kandungan impurities (sulfat, magnesium, dan kalsium serta kotoran lainnya) yang sangat kecil. Kegunaan garam industri antara lain untuk industri perminyakan, pembuatan soda dan chlor, penyamakan kulit dan *pharmaceutical salt*

### b. Garam konsumsi

Garam konsumsi merupakan jenis garam dan kadar NaCl sebesar 97% atas dasar bahan kering (dry basis), kandungan impurities (sulfat, magnesium dan kalsium) sebesar 2% dan kotoran lainnya (lampu, pasir) sebesar 1% serta kadar air maksimal sebesar 7%. Kelompok kebutuhan garam konsumsi antara lain untuk konsumsi rumah tangga, industri makanan, industri minyak goreng, industri pengasinan dan pengawetan ikan.

---

<sup>40</sup>. Amalia, Dessy. (2005). "Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Luas Pengungkapan Sukarela (Voluntary Disclosure) Pada Laporan Tahunan Perusahaan. ".Jurnal Akuntansi Pemerintah. Vol 1, No.2, November 2005. Di akses pada tanggal 24 Februari 2015

c. Garam pengawetan

Jenis garam ini biasanya ditambahkan pada proses pengolahan pangan tertentu. Penambahan garam tersebut bertujuan untuk mendapatkan kondisi tertentu yang memungkinkan enzim atau mikroorganisme yang tahan garam (halotoleran) bereaksi menghasilkan produk makanan dengan karakteristik tertentu. Kadar garam yang tinggi menyebabkan mikroorganisme yang tidak tahan terhadap garam akan mati. Kondisi selektif ini memungkinkan mikroorganisme yang tahan garam dapat tumbuh. Pada kondisi tertentu penambahan garam berfungsi mengawetkan karena kadar garam yang tinggi menghasilkan tekanan osmotik yang tinggi dan aktifitas air rendah. Kondisi ekstrim ini menyebabkan kebanyakan mikroorganisme tidak dapat hidup. Pengolahan dengan garam biasanya merupakan kombinasi dengan pengolahan yang lain seperti fermentasi dan enzimatis, contoh pengolahan pangan dengan garam adalah pengolahan acar (*pickle*), pembuatan kecap ikan, pembuatan daging kering, dan pembuatan keju.

d. Garam dapur

Garam dapur/laut dibuat melalui penguapan air laut, dengan proses sederhana, dan meninggalkan sejumlah mineral dan elemen lainnya (tergantung sumber air). Jumlah mineral yang tidak signifikan menambah cita rasa dan warna pada garam laut. Sehingga, tekstur garam laut di pasaran lebih bervariasi. Beberapa diantaranya lebih kasar, namun ada juga yang lebih halus. Garam jenis ini mengandung  $\pm 0,0016\%$  yodium.



e. Garam meja

Berbeda dengan garam laut, garam meja ditambang dari cadangan garam dibawah tanah. Proses pembuatan garam meja lebih berat untuk menghilangkan mineral dan biasanya mengandung aditif untuk mencegah penggumpalan. Kebanyakan dari garam meja dipasaran telah ditambahkan yodium, nutrisi penting yang terjadi secara alami dalam jumlah kecil dalam garam laut. Garam ini bebas yodium, Mg, Ca dan K<sup>2</sup>.

Selanjutnya, manfaat garam adalah sebagai berikut:

1) Minuman kesehatan

Produk minuman kesehatan terutama dirancang sebagai produk minuman untuk mengembalikan kesegaran tubuh dan mengganti mineral-mineral yang keluar bersama keringat dari tubuh selama proses metabolisme atau aktivitas olah raga yang berat. Pada umumnya produk-produk minuman kesehatan selain mengandung pemanis dan zat aktif, juga mengandung mineral-mineral dalam bentuk ion seperti ion natrium (Na<sup>+</sup>), kalium (K<sup>+</sup>), magnesium (Mg<sup>2+</sup>), kalsium (Ca<sup>2+</sup>), karbonat bikarbonat (CO<sub>3</sub><sup>2-</sup>), dan klorida (Cl).

2) Garam mandi

Garam mandi didefinisikan sebagai bahan aditif (tambahan) untuk keperluan mandi yang terdiri dari campuran garam NaCl, dengan bahan kimia anorganik lain yang mudah larut, kemudian diberi bahan pewangi (essentials oil), pewarna dan mungkin juga senyawa enzim. Garam mandi ini dirancang untuk menimbulkan keharuman, efek pewarnaan air,

kebugaran, kesehatan dan juga menurunkan kesadahan air. Komponen utama garam mandi adalah garam NaCl yaitu sekitar 90%-95%. Kegunaan garam mandi secara umum sangatlah beraneka ragam, diantaranya adalah untuk membersihkan tubuh saat berendam, menumbuhkan suana relaks, menurunkan rasa stress, dan sebagai refreshing, suasana relaks terutama akibat adanya campuran pewangi yang dipercaya dapat mempengaruhi emosi serta suasana hati secara signifikan. Sedangkan fungsi khusus di bidang kesehatan terutama karena adanya garam NaCl adalah untuk melenturkan otot yang tegang, mengurangi rasa nyeri pada otot yang sakit, menurunkan inflamasi (peradangan), serta menyembuhkan infeksi. Untuk fungsi kecantikan, garam mandi antara lain dapat membantu menghaluskan kulit (*cleansing*), memacu pertumbuhan sel kulit sekaligus meremajakannya (*rejuvenating*)

### 3) Garam konsumsi

Garam dapur merupakan media yang telah lama digunakan untuk pemberantasan gangguan akibat kekurangan iodium (gaki), yaitu dengan proses fortifikasi (penambahan) garam menggunakan garam iodide atau iodat seperti KIO<sub>3</sub>, KI, NaI, dan lainnya. Pemilihan garam sebagai media iodisasi didasarkan data, garam merupakan bumbu dapur yang pasti digunakan di rumah tangga, serta banyak digunakan untuk bahan tambahan dalam industri pangan, sehingga diharapkan keberhasilan

program gaki akan tinggi. Selain itu, didukung sifat kelarutan garam yang mudah larut dalam air, yaitu sekitar 24 gram/100 ml.

#### 4) Cairan infus

Dikenal beberapa jenis cairan infus yaitu cairan infus glukosa 5%, cairan infus NaCl 0,9% + KCl 0,3% atau KCl 0,6%, cairan infus natrium karbonat dan cairan infus natrium laktat. Cairan infus NaCl adalah campuran aquabidest dan garam grade farmasetis yang berguna untuk memasok nutrisi dan mineral bagi pasien yang dirawat di rumah sakit.

#### 5) Sabun dan sampo

Sabun dan sampo merupakan bahan kosmetik yang digunakan untuk keperluan mandi dan mencuci rambut. Garam NaCl merupakan satu bahan kimia diantara beberapa komposisi bahan dalam pembuatan sabun dan sampo.

#### 6) Cairan dialisis

Cairan dialisis merupakan cairan yang pekat dengan bahan utama elektrolit (antara lain garam NaCl) dan glukosa grade farmasi yang membantu dalam proses cuci darah bagi penderita gagal ginjal. Seperti diketahui pasien gagal ginjal diharuskan mengganti darah atau proses cuci darah dalam periode tertentu. Dalam proses pencucian darah tersebut darah yang akan 'dibersihkan' akan dilewatkan pada suatu alat membran (hemodialisis) dalam media cairan dialisis.

### 7) Penyedap rasa

Garam NaCl merupakan ingredient yang paling banyak digunakan di industry pengolahan daging untuk proses pengawetan.

### 3. Persyaratan lokasi penggaraman

Menurut Purbani (2003), tanah untuk penggaraman yang dipilih harus memenuhi kriteria yang berkaitan dengan ketinggian dari permukaan laut, topografi tanah, sifat fisis tanah, kehidupan (hewan/tumbuhan) dan gangguan bencana alam. Adapun persyaratannya secara rinci sebagai berikut:

- a) Letak terhadap permukaan air laut yaitu untuk mempermudah suplai air laut, dan untuk mempermudah pembuangan.
- b) Topografi tanah yang landai atau kemiringan kecil, untuk mengatur tata aliran air dan meminimiliasi biaya konstruksi.
- c) Sifat fisis tanah dikehendaki sifat-sifat permeabilitas rendah, tanah tidak mudah retak.
- d) Gangguan kehidupan tanaman pengganggu, binatang tanah
- e) Gangguan bencana alam daerah banjir dan gelombang pasang.

Lokasi pembuatan garam yang ideal adalah memenuhi persyaratan antara lain lokasi landai, kedap air, air laut dapat naik kelahan tambak garam (dengan atau tanpa bantuan alat), konsentrasi air baku minimum 2,5 derajat Be. Selanjutnya dinyatakan bahwa lokasi juga bersih dari sumber air tawar, dengan curah hujan sedikit dan banyak sinar matahari untuk optimalnya penguapan air laut. Musim kemarau yang panjang akan memperkecil frekuensi turun hujan.

#### 4. Proses Pembuatan Garam

Purbani (2003) menyatakan bahwa ada bermacam-macam cara pembuatan garam yang telah dikenal manusia, tetapi cara yang dinilai masih tepat untuk diterapkan perkembangan teknologi dan ekonomi di Indonesia pada waktu sekarang adalah cara pembuatan garam yang proses penguapannya menggunakan tenaga matahari (solar evaporation).

Selanjutnya dinyatakan bahwa pembuatan garam dari air laut pada dasarnya terdiri dari langkah-langkah proses pemekatan (dengan menguapkan airnya) dan pemisahan garamnya (dengan kristalisasi). Bila seluruh zat yang terkandung diendapkan/dikristalkan akan terdiri dari campuran bermacam-macam zat yang terkandung, tidak hanya Natrium Klorida yang terbentuk tetapi juga beberapa zat yang tidak diinginkan ikut terbawa (*impurities*). Proses kristalisasi yang demikian disebut "*kristalisasi total*".

Dinyatakan pula bahwa bila terjadi kristalisasi komponen garam tersebut diatur pada tempat-tempat yang berlainan secara berturut-turut maka dapatlah diusahakan terpisahnya komponen garam yang relatif lebih murni. Proses kristalisasi demikian disebut kristalisasi bertingkat. Untuk mendapatkan hasil garam Natrium Klorida yang kemurniannya tinggi harus ditempuh cara kristalisasi bertingkat, yang menurut kelakuan air laut, tempat kristalisasi garam (disebut meja garam) harus mengkristalkan air pekat dari  $25^{\circ}\text{Be}$  sehingga menjadi  $29^{\circ}\text{Be}$ , sehingga pengotoran oleh gips dan garam-garam magnesium dalam garam yang dihasilkan dapat dihindari/dikurangi.

Ada pun langkah -langkah dalam bertani garam dengan metode *Maduris* menurut Syafii (2006) dalam Amalia (2007), sebagai berikut:

- a) Penyiapan petak – petak atau meja tampungan (MT) yang umumnya dalam areal satu hektar lahan dalam 10 petak yang nantinya terdapat petak untuk penguapan air menjadi air tua (kadar garam tinggi) dan petak untuk pembuatan garam (petak kristalisasi).
- b) Dilakukan pengeringan lahan tempat menampung air laut. Setelah itu, lahan diratakan dengan alat yang disebut *gulu'* agar tidak ada tanah yang retak- retak. Biasanya dilakukan pada awal musim kemarau (bulan april) setiap tahunnya.
- c) Setelah permukaan lahan kering dan seluruh dalam keadaan baik, maka air laut (air muda) siap dialirkan melalui parit/kali menuju MT-1, kemudian dialirkan ke MT-2, MT-3 demikian seterusnya. Perpindahan dari dan ke masing – masing MT di butuhkan waktu minimum 1–2 hari panas tergantung pada lama terik matahari, sampai akhirnya pada petak (MT) pembuatan garam untuk proses pembuatan kristalisasi. Setiap MT memiliki perbedaan salinitas. Untuk mengetahui kapan air tersebut dipindahkan ke MT lain. Petambak harus melakukan pengukuran salinitas setiap hari.
- d) Pada petak kristalisasi terjadi penumpukan yang merata, yang kristalisasinya semakin tebal dan air menjadi surut. Pada petak ini terus ditambah air yang sudah tua (kadar garam tinggi) dari petak penguapan terakhir.

## **5. Faktor-faktor teknis yang mempengaruhi produksi garam**

Purbani (2003), faktor-faktor teknis yang mempengaruhi produksi garam sebagai berikut :

### **a. Air laut**

Mutu air laut terutama dari segi kadar garamnya (termasuk kontaminasi dengan air sungai), sangat mempengaruhi waktu yang diperlukan untuk pemekatan (penguapan).

### **b. Keadaan cuaca**

- 1) Panjang kemarau berpengaruh langsung kepada “kesempatan” yang diberikan kepada kita untuk membuat garam dengan pertolongan sinar matahari.
- 2) Curah hujan (intensitas) dan pola hujan distribusinya dalam setahun rata-rata merupakan indikator yang berkaitan erat dengan panjang kemarau yang kesemuanya mempengaruhi daya penguapan air laut.
- 3) Kecepatan angin, kelembaban udara dan suhu udara sangat mempengaruhi kecepatan penguapan air, dimana makin besar penguapan maka makin besar jumlah kristal garam yang mengendap.

### **c. Tanah**

- 1) Sifat porositas tanah mempengaruhi kecepatan perembesan (kebocoran) air laut kedalam tanah yang di meja.
- 2) Bila kecepatan perembesan ini lebih besar daripada kecepatan penguapannya, apalagi bila terjadi hujan selama pembuatan garam, maka tidak akan dihasilkan garam.

- 3) Jenis tanah mempengaruhi pula warna dan ketidakmurnian (*impurity*) yang terbawa oleh garam yang dihasilkan.

d. Pengaruh air

- 1) Pengaturan aliran dan tebal air dari peminihan satu ke berikutnya dalam kaitannya dengan faktor-faktor arah kecepatan angin dan kelembaban udara merupakan gabungan penguapan air (koefisien pemindahan massa).
- 2) Kadar/kepekatan air tua yang masuk ke meja kristalisasi akan mempengaruhi mutu hasil.

e. Cara pungutan garam

Segi ini meliputi jadwal pungutan, umur kristalisasi garam dan jadwal pengerjaan tanah meja (pengerasan dan pengeringan). Demikian pula kemungkinan dibuatkan alas meja dari kristal garam yang dikeraskan, makin keras alas meja makin baik. Pungutan garam ada 2 sistem :

1) Sistem portugis

Pungutan garam di atas lantai garam, yang terbuat dari kristal garam yang dibuat sebelumnya selama 30 hari, berikut tiap 10 hari dipungut.

2) Sistem maduris

Pungutan garam yang dilakukan di atas lantai tanah, selama antara 10–15 hari garam diambil di atas dasar tanah.

f. *Air bittern*

Air Bittern adalah air sisa kristalisasi yang sudah banyak mengandung garam-garam magnesium (pahit). Air ini sebaiknya dibuang untuk



mengurangi kadar Mg dalam hasil garam, meskipun masih dapat menghasilkan kristal NaCl. Sebaiknya kristalisasi garam dimeja terjadi antara 25–29°Be, sisa bittern  $\geq 29^\circ\text{Be}$  dibuang.

